A39-WP/173
EC/19
9/8/16

منظمة الطيران المدني الدولي

ورقة عمل

الجمعية العمومية – الدورة التاسعة والثلاثون

اللجنة الاقتصادية

البند رقم ٣٩ من جدول الأعمال: التنظيم الاقتصادي للنقل الجوي الدولي – السياسة العامة

توصيات الهيئة العامة للطيران المدني في قطر بشأن عدد من سياسات الإيكاو في مجال تنظيم النقل الجوي

(ورقة مقدمة من قطر)

الموجز التنفيذي

في الوقت الذي تجري فيه حالياً الأعمال على مستوى فريق خبراء الإيكاو لتنظيم النقل الجوي بشأن مسائل مثل وضع اتفاق دولي لتحرير دخول الأسواق وتحرير ملكية الناقلين الجويين والسيطرة عليهم، عملت الهيئة الهامة للطيران المدني في قطر على بلورة بعض الآراء بشأن عدد من الأحكام الرئيسية التي يجري مناقشتها على مستوى هذا الفريق. كما تتناول وجهات نظرنا بعض سياسات الإيكاو العامة في مجال النقل الجوي.

وتستند وجهات نظر الهيئة العامة للطيران المدني في المقام الأول إلى ما يلي:

أ) قرارات الدورة الثامنة والثلاثين للجمعية العمومية للإيكاو ذات الصلة هذا الموضوع؛

ب) نتائج المؤتمر العالمي السادس للنقل الجوي المنعقد في عام ٢٠١٣؛

ج) الآليات والمبادئ التوجيهية المعمول بها في الإيكاو بالنسبة لمسائل رئيسية مثل المنافسة العادلة.

وتغتنم الهيئة العامة للطيران المدني هذه الفرصة لتوصي بإضافة مبدأين رئيسيين اثنين إلى مبادئ الإيكاو الرئيسية بشأن حماية المستهلك والتي تعتبر "وثيقة قابلة للتطور".

الإجراء: يُرجى من الجمعية العمومية أن تطلب إلى الإيكاو بأن تقوم، بواسطة فريق خبراء تنظيم النقل الجوي والمجلس، باعتماد التوصيات المذكورة أدناه بشأن مختلف المواضيع المبيّنة في ورقة العمل هذه.

الأهداف الاستراتيجية:	ترتبط ورقة العمل هذه بالهدف الاستراتيجي (د) — التنمية الاقتصادية للنقل الجوي.
الآثار المالية:	لا ينطبق.
المراجع:	لا ينطبق.

١- المقدمة

١-١ طلبت الجمعية العمومية خلال دورتها الثامنة والثلاثين إلى المجلس أن يقوم بعدة أمور من ضمنها "أن يعدّ ويعتمد رؤية طويلة المدى لتحرير النقل الجوي الدولي، بما في ذلك بحث مسألة اتفاق دولي يتيح للدول تحرير دخول الأسواق ..."، و "أن يعدّ اتفاقاً دولياً محدداً للمساعدة على مواصلة تحرير خدمات الشحن الجوي" و "أن يشرع في وضع اتفاق دولي لتحرير ملكية الناقلين الجويين والسيطرة عليهم".

١-٢ ويعمل فريق خبراء تنظيم النقل الجوي على تنفيذ قرار الدورة الثامنة والثلاثين للجمعية العمومية، وتحديداً وضع الاتفاقات الدولية الواردة أعلاه. وبعدما عقد أعضاء فريق الخبراء المذكور عددا من الاجتماعات وتشكيل أفرقة عمل للقيام بما يلزم من مهام محددة، اتفقوا بصورة مبدئية على مجموعة من الأحكام ذات الطابع الإداري والفني.

١-٣ ومع ذلك، فلا زالت المناقشات جارية بشأن عدة مواضيع رئيسية منها مثلاً دخول الأسواق وأحكام الضمانات وطابع الاتفاقات. وتُدرك الهيئة العامة للطيران المدني في قطر أن هذه المناقشات ستجري خلال عامي ٢٠١٦ و٢٠١٧ وبالتالي ستُعرض على لجنة النقل الجوي والمجلس للنظر فيها، ثم ستجري استشارة الدول الأعضاء بشأن مشروع نص الاتفاقات، وذلك قبل وضع الصيغة النهائية.

٢- المناقشة

٢-١ طبيعة اتفاق التحرير المتعدد الأطراف

٢-١-١ تُدرك الهيئة العامة للطيران المدني أن فريق خبراء تنظيم النقل الجوي ينظر في خيارين اثنين بشأن طبيعة الاتفاق المتعدد الأطراف بشأن عملية التحرير، سواءً لوضع اتفاق شامل يحلّ محل الاتفاقات الثنائية الحالية المبرمة بين الدول (حيث من المحتمل أن ينضم بعضها إلى هذا الاتفاق المتعدد الأطراف) أو وضع اتفاق تكميلي لمجموع الاتفاقات الثنائية الحالية يمكّن من تعديل بعض الأحكام الواردة في هذه الاتفاقات الثنائية.

٢-١-٢ وبالرغم من أن هذين الخيارين قد يساعدان على تحقيق الهدف المتوقع من هذه العملية، إلاّ أن وضع اتفاق تكميلي للاتفاقات الثنائية بدلاً من اتفاق شامل قد يكون أكثر جاذبية للدول الأعضاء. ومن شأن وضع اتفاق تكميلي أن يكفل حريات حقوق الحركة التي اتفقت عليها الدول أصلاً ضمن الإطار الثنائي. ولعل هذا النظام التكميلي أكثر تحرراً من الاتفاق المتعدد الأطراف الذي يجري حالياً إعداده في الإيكاو.

٢-٢ مستويات دخول الأسوق

٢-٢-١ تجري في فريق خبراء تنظيم النقل الجوي مناقشات عن مستويات دخول الأسواق والحقوق التجارية التي ينبغي إدراجها في الاتفاقات المتعددة الأطراف للتحرير الجوي. وينبغي أن يشمل هدف الاتفاق المتعدد الأطراف الحريتين الثالثة والرابعة، ولكن دون أي قيود على الحركة بين البلدان الأخرى والناتجة عن الحرّيتين الثالثة والرابعة (ما يسمى بحقوق الحركة بموجب الحرية السادسة) بالنسبة لخدمات الركاب، وإلى غاية حقوق الحركة بموجب الحرية السابعة بالنسبة لخدمات الشحن الخالص، وينبغي أن تتسم بطابع طموح من حيث تطبيقها. وبالإضافة إلى ذلك، فإن حقوق الحركة بالنسبة لخدمات الركاب بما فيها الحرية الخامسة ينبغي أن تبقى مسألة اختيارية بين الأطراف المعنية.

٢-٣ ملكية شركات الطيران والسيطرة عليها

٢-٣-١ ينظر فريق خبراء تنظيم النقل الجوي في إمكانية المزج بين دخول الأسواق وملكية الناقلين الجويين والسيطرة عليهم. فعلى مستوى ملكية الناقلين الجويين والسيطرة عليهم، ينظر هذا الفريق في إمكانية تطبيق مفهوم "مكان العمل الرئيسي" و"المراقبة التنظيمية الفعالة" بدلا من التعيين على أساس جنسية شركات الطيران.

٢-٣-٢ ونحن نعتقد أنه يجب الفصل بوضوح بين الاتفاقين بشأن عملية التحرير نظرا لأن مسألة ملكية شركات الطيران والسيطرة عليها تواجه المزيد من جدل في السياق الحالي حيث لا تزال تفضل دول عديدة التعيين القائم على جنسية شركات الطيران.

٢-٤ ضمانات المنافسة العادلة

٢-٤-١ هناك فئتان من الأعضاء في فريق خبراء تنظيم النقل الجوي تتباين وجهات نظرهما فيما إذا كان ينبغي (أم لا ينبغي) إدراج ضمانات للمنافسة العادلة في اتفاق التحرير المتعدد الأطراف.

٢-٤-٢ وتؤيد الفئة الأولى إدراج ضمانات مفصلة للمنافسة العادلة تشمل تعريف مصطلحات مثل الشفافية والفرص العادلة والمتكافئة والحرية التجارية وعدم التمييز وحالات عدم الامتثال فيما يخص حقوق الركاب والبيئة والسلامة والأمن وما إلى ذلك. أما الفئة الثانية من الأعضاء فترى أن الآليات والمبادئ التوجيهية الحالية في الإطار العام القائم حالياً في الإيكاو بشأن مسائل المنافسة هي مواد تكفي لكي يُشار إليها في الاتفاق المتعدد الأطراف.

٢-٤-٣ ونرى أن تزايد حدّة المنافسة العالمية وظهور نماذج جديدة لإدارة شؤون شركات الطيران ونمو شركات الطيران المستقلة التي توجد لديها شبكات في جميع أنحاء العالم ونشوء مراكز تجمّع بديلة قد حفّزت دولاً على توفير ضمانات لأغراض المنافسة العادلة في جميع المحافل المتاحة سواءً كانت تجري في إطار ثنائي أو تحت مظلة الإيكاو.

٢-٤-٤ وتم بالفعل النظر في مسألة الضمانات هذه خلال المؤتمر العالمي السادس للنقل الجوي والدورة الثامنة والثلاثين للجمعية العمومية للإيكاو. غير أن الاقتراحات المطروحة لم تُترجم إلى سياسات أو توصيات للإيكاو في ظل وجود اختلافات ملحوظة بين الدول فيما يخص تطويرها لقطاع النقل الجوي عبر السنين (أي تكامل الأسواق ومستويات تطوير شركات الطيران لمختلف الأسواق، والمعايير الاجتماعية والاقتصادية في مختلف الدول). وتجدر الإشارة أيضا إلى أن الإيكاو قدمت بالفعل ما يكفي من الإرشادات بشأن المنافسة لتوجيه الدول في علاقاتها الثنائية في مجال الطيران.

٢-٤-٥ وفي ضوء ما تقدم، لا ينبغي استخدام الضمانات كشروط مسبقة لإجراء مشاورات ولا ينبغي فرضها بصورة أحادية دون مناقشة الموضوع مع الطرف الآخر. ويجب أن تُتاح للأطراف إمكانية المناقشة على المستوى الثنائي. وبناءً عليه، فإننا نوصي بأن تركّز المناقشات خلال المحادثات الثنائية على ما يلي:

أ) مراعاة مستوى تطور قطاع الطيران عبر السنين في جميع الدول (أي بحث مختلف مستويات تطور شركات الطيران فيما بين الدول بما يتيح لشركات الطيران في البلدان النامية والأسواق غير المكتملة فترة زمنية من التطور مماثلة لتلك التي أُتيحت من قبل لشركات الطيران المتطورة في الأسواق المكتملة والبلدان ذات الاقتصادات المتقدمة)؛

ب) إجراء مناقشات بشأن المنافسة العادلة في سياق فتح الأسواق (أي عدم مناقشة تدابير المنافسة العادلة إلاّ في سياق فتح الأسواق)؛

ج) ضمان المساواة فيما يخص منح حقوق الحركة بين الدولتين المعنيتين؛

د) تخصيص الخانات الزمنية المتاحة وقدرة البنى الأساسية للمطارات على استيعاب العمليات في هذه المطارات دون أي تمييز؛

هـ) ينبغي أن تهدف المناقشات بشأن المنافسة العادلة إلى توسيع نطاق خيارات المستهلك وتحسين مستوى الخدمات الجوية المقدمة.

٢-٥ مبادئ الإيكاو بشأن حماية المستهلك

٢-٥-١ في ضوء المشاورات التي تجريها حالياً الهيئة العامة للطيران المدني مع جهات معنية لإعداد واعتماد تنظيم حقوق الركاب في دولة قطر، فإننا نرى أنه لا بدّ من الإشارة إلى ضرورة أن تبدي الدول اهتماماً كبيراً بعدم التسبب في وضع أي عراقيل تعوق الركاب وقد تنجم عن الشروط المنصوص عليها في اللوائح التنظيمية.

٢-٥-٢ وإننا لنُشيد بما أعدّته الإيكاو من مبادئ رئيسية لحماية المستهلك، حيث ساعدتنا على إعداد اللوائح التنظيمية في دولة قطر. ومع ذلك، ونظرا لأنه قد تعتبر هذه المبادئ "وثيقة قابلة للتطور"، فإننا نرى أن الفرصة سانحة لإضافة مبادئ قد تستفيد منها أيضا جميع الدول الأعضاء في الإيكاو. فلا ينبغي مثلاً أن يتعرض الناقلون الجويون لنُظم متعددة بشأن حماية المستهلك قد تُلزمهم بتطبيق أكثر من نظام واحد في الوقت نفسه فيما يخص المطالبة ذاتها و/أو في حالة الظروف القاهرة. ومن شأن هذا الوضع أن يزيد من الصعوبات القانونية التي يواجهها الناقلون وتزيد من عبء عملية الامتثال للأحكام.

٢-٥-٣ ونوصي أيضا بأن تُبرز الإيكاو وتؤكد مجدّداً مبدئها لمنح ما يكفي من الوقت للتشاور مع جميع الجهات المعنية قبل اعتماد اللوائح التنظيمية. وينبغي التركيز أيضا على أهمية تحديد مسؤوليات الجهات المعنية الأخرى، غير شركات الطيران، بما في ذلك الحركة الجوية ومشغلي المطارات.

٣- الخلاصة

٣-١ يُرجى من الجمعية العمومية أن تطلب إلى الإيكاو بأن تقوم، بواسطة فريق خبراء تنظيم النقل الجوي والمجلس، باعتماد التوصيات المذكورة أعلاه بشأن مختلف المواضيع الموجزة على النحو التالي:

أ) ينبغي أن يتسم اتفاق تحرير دخول الأسواق بطابع تكميلي للاتفاقات الأخرى بدلاً من الطابع الشامل؛

ب) ينبغي أن يشمل الاتفاق المتعدد الأطراف الحريتين الثالثة والرابعة، بدون قيود على الحركة بين بلدان أخرى والناتجة عن الحرّيتين الثالثة والرابعة (ما يسمى بحقوق الحركة بموجب الحرية السادسة) بالنسبة لخدمات الركاب، وإلى غاية حقوق الحركة بموجب الحرية السابعة بالنسبة لخدمات الشحن الخالص، وينبغي أن يكون لها طابع طموح من حيث تطبيقها. وبالإضافة إلى ذلك، فإن حقوق الحركة بالنسبة لخدمات الركاب بما فيها الحرية الخامسة ينبغي أن تظل مسألة اختيارية بين الأطراف المعنية؛

ج) ينبغي الفصل بشكل تام بين اتفاق تحرير دخول الأسواق وبين اتفاق تحرير ملكية الناقلين الجويين والسيطرة على شركات الطيران؛

د) لا ينبغي فرض ضمانات بصورة أحادية أو استخدامها كشرط مسبق لإجراء المشاورات. ويجب منح الأطراف فرصة مناقشة ما هو المستوى الملائم من الضمانات مع مراعاة المبادئ الخمسة المقترحة، بالصيغة الواردة في البند ٢-٤ أعلاه؛

هـ) في ظل العمل بمبادئ الإيكاو الرئيسية بشأن حماية المستهلك، لا ينبغي أن يكون الناقلون الجويون مسؤولين أمام أكثر من نظام قانوني واحد في الوقت نفسه فيما يخص المطالبة ذاتها و/أو في حالة الظروف القاهرة لأن من شأن ذلك أن يزيد من عبء عملية الامتثال للأحكام.

– انتهى –